



社会工作系列教材

雷 洪 主编

社会工作行政

萧洪恩 主 编

龚继红 副主编

华中科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会工作行政/萧洪恩 主编
武汉:华中科技大学出版社,2005年11月
ISBN 7-5609-3532-X

- I. 社…
II. ①萧… ②龚…
III. 社会工作-社会行政
IV. C916

社会工作行政

萧洪恩 主编
龚继红 副主编

责任编辑:江 津
责任校对:周 娟

封面设计:潘 群
责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:华中科技大学印刷厂

开本:850×1168 1/32 印张:15 插页:2 字数:354 000
版次:2005年11月第1版 印次:2005年11月第1次印刷 定价:22.00元
ISBN 7-5609-3532-X/C·87

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

内 容 简 介

社会工作行政在我国是一门发展中的新兴学科,前辈及时贤踵事增华,成果颇丰。本书正是在吸收已有成果的基础上,从理论源流、主体建设、行政运行、法制规范、发展趋势方面对社会工作行政的基本理论与实践问题作了一般性陈述和一些力所能及的创新工作。

全书共分为下列五个部分。

第一部分概述社会工作行政学科的界定及历史进展,探讨学习与研究社会工作行政的一些基本要求。

第二部分从社会工作行政主体的界定出发,阐明了社会工作行政的三大主体,即社会工作行政组织、社会工作行政领导和社会工作行政人员。

第三部分讨论了社会工作行政运行的基本问题,既有总体性论述,又有具体过程揭示;既有理论阐明,又有对策探讨。

第四部分从社会工作行政体制、社会工作行政法制方面探讨了社会工作行政的规范问题,特别是把社会工作行政体制作为社会工作行政的规范进行讨论。

第五部分主要从改革与发展方面进行阐明,论述了效率与改革的问题。

本书可用作社会工作和社会学等专业学生教材,也可供从事社会工作、社会学等教学、研究和实际工作者参考借鉴。



自 20 世纪 80 年代中期开办社会工作专业起,经过 20 年的发展,我国已有近 200 所高校设置了社会工作专业,毕业和在读的社会工作专业学生至少在万名以上。从高等教育的专业设置而言,社会工作是一个朝阳专业;从社会发展而言,社会工作是一个朝阳部门。但就目前我国的实际状况而言,社会工作有待社会化。

所谓社会化,一般是指社会或社会生活某方面的集中化、统一化、标准化,是社会生活的一种趋势,例如家务劳动社会化、生活服务社会化、养老社会化,等等。社会学、心理学学科意义的社会化,是指人类自身的一种过程。在社会层面是社会过程,即社会成员经社会相互作用达到相当程度的一致性,建立和维持社会准则、社会生活乃至社会共同体的过程;在个人层面是成长和发展过程,即个体经社会中的相互作用达到与社会相当程度的一致性,由“自然人”转变为“社会人”的过程。

学科意义上的社会工作社会化,一方面是社会成员、社会部门对社会工作的社会功能和社会机制、社会价值和社会地位、社会职

业和社会行业达到相当程度广泛认可的过程。这个过程依赖政府的主导,社会工作专业者的推动,及社会公众了解、认知的提高和共识的建立。另一方面是社会工作专业工作者(包括学生)内化社会工作的理念、理论、方法,并达到相当程度共识的过程,即专业工作者专业社会化的过程。这个过程依赖高等学校制度化的专门培养训练、社会实践,以及专业工作者广泛的交流。

不言而喻,社会工作的教材对于社会工作社会化具有重要作用,它既是培养训练社会工作专业学生内化理念、理论、方法的工具,也是增进公众对社会工作了解、认知,引导公众建立共识的工具。当然,任何教师都深知编写高水平专业教材的困难,这套教材中的某些肤浅、遗漏及各种不尽人意之处在所难免,但包括这套教材的所有社会工作教材,对推动社会工作在中国社会化过程中的作用都是显现的。

这套教材的编写者们都深知:教材虽累积了自己的专业知识和教学经验之结晶,并借鉴了诸多学者们的科学研究和已有教材的精华,但由于我国内地与当代国际社会工作教育水平尚有较大的差距,编写者个人的累积也尚短暂,因此,这套教材内容的某些局限性不可避免。我们希望在这套教材面世后,有更多的使用者,这样才能与同行有更多的交流,才能得到更多的批评、改进意见,也才可能进一步修订和提高这套教材的水平。

这套教材的编写,是华中科技大学、中南民族大学、华中农业大学、武汉理工大学、华中师范大学等5所高校的社会工作(社会学)系共同组织、讨论,由十几位专业教师参与撰写的,是校际同仁们交流、合作的成果。这种交流、合作,我以为对推动我国社会工

作社会化是有益的。我本人对社会工作知之甚少,在这套教材的编写过程中只进行了一些联络、沟通、协调的工作,我有幸为我国社会工作事业特别是社会工作教育事业尽力所能及的微薄之力,因此,我十分乐意做这些工作。

雷 洪

2005年6月

序

在科学研究的道路上，直行速获而可以永终的道路是没有的。中国社会工作行政的研究也是一样。

中国社会工作行政也体现着“一国两制”的特色。在港澳台地区，由于研究起步较早，加之社会工作行政体制的改革与发展卓有成效，社会工作行政的研究硕果累累，产生了一大批富有成就的社会工作行政研究学者，并创造了大批有重要影响的研究成果，同时还通过专属院校及相关社会工作组织培养了大批社会工作的专业人才。在中国大陆，由于历史及现实原因，社会工作行政研究虽对国外及港澳台地区学术成果多有借鉴，但总体上仍然是在本土化道路上进行艰苦探索，力求构造一条符合社会发展实际的社会工作行政的发展之路，力求构建一个符合中国社会工作行政实际的学科体系，寻找一个社会工作行政实际与著述的社会工作行政体系之间的契合……鉴于此，本书特将中国台湾地区的社会工作行政情况单独列出，与西方各国和祖国大陆做一比较分析，以飨读者。

当我从现实的社会工作行政中走上社会工作行政的课堂时，我就一直在思考，无论是垂首闭目，还是昂首注目，我都在谋求理解、谋求接受，总之有更多的谋求……

社会工作行政的重点是社会工作还是社会行政？这是最初的困惑，有学者概括了“应用说”、“代替说”、“范例说”，似乎说明了这种困惑的普遍性，事到如今我们似乎更倾向于以“社会工作”的方法开展“社会行政工作”，即社会工作行政的专业化、技能化……

社会工作行政是面对社会弱势群体,还是面向整个社会福利对象?在港澳台地区,“社会工作行政”又称“社会福利行政”或“社会福利与社会行政”,至少从字面上,告诉我们应指向所有的社会福利受众。所以,到目前为止,我们倾向于把社会工作行政的对象指向社会弱势群体、一般国民的生活需求和多元化需求等不同层次,或许这只能算一家之言。

在中国,从民众福利的角度,至少在城市,单位福利已成为单位吸引人才、留住人才的重要途径。所以,“以感情留人、以事业留人、以待遇留人……”成为单位思想政治工作的习常用语,在中国的社会工作行政中,应如何给单位社会福利以“行政”地位?是去?是留?……

在中国,针对不同地区,特别是民族地区,实施“山区津贴”、“民族津贴”等适应地区发展要求的特殊政策,这是指向一批人或一些群体的“特殊待遇”,是否应作为社会工作“行政”的对象?

面对中国处在人均国民生产总值由1 000美元发展到3 000美元的关键时期,民众已由基本的“生存”需要逐步转到“生成”需要,在这种背景下,非传统的社会工作行政部门,如旅游等,是否也应相应增加社会工作行政管理的职能?

面对中国目前存在的政府社会工作、(民间)机构社会工作、(个体)私人社会工作的主体格局,中国社会工作行政主体应如何界定?是否应给所有这些社会工作主体以社会工作行政主体地位?

在中国,社会发展程度的差距在总体上呈东、中、西的地域区别特征,社会工作行政应如何适应和体现这种地域多元性特征?同样,农村与城市的社会工作因农村与城市不同发展水平,是否具有同态特征?

总之,我们有许多需要思考的问题,我们有更多需要探索的问

题。正是在这种思考与探索中，我们走到了这部《社会工作行政》教材的编著中。

古今通气，中西交汇，我们在历史的追寻中寻找我们的支点，探讨社会工作行政的历史流变，从而概论社会工作行政。在此基础上，我们从理论源流、主体建设、运行过程、改革发展等环节探讨了社会工作行政的总体构架。

求知从怀疑开始，授业从共识起步。所以，我们在编写这部《社会工作行政》教材的过程中，虽然在一定程度上展现了我们的怀疑，但我们更多地展现了学界共识：大陆学者如宋林飞、王思斌、张曙、范志海等，港澳台学者如刘修如、白秀雄、梁伟康、江亮演、洪德旋、林显宗、孙碧霞、李增禄等，以及部分国外学者，我们都力求求取共识，于是书中多所称引，甚至直录。在这里，感谢的不在于他们允许我们使用其成果，而在于他们的成果使我们获得了教益，并因此在更广大的范围内起作用。

无论是个人还是群体，也无论是民族还是国家，在其历史发展中都会有许多的“如果……”，我们的《社会工作行政》教材也一定会有许多“如果……”

“如果……”我们还有机会，又是什么情形呢？

为了“如果……”

特为此序。

萧洪恩

2005年5月



第一篇 理论源流

第一章 社会工作行政概述.....	(3)
第一节 社会工作行政的概念.....	(3)
一、社会工作行政的定义.....	(4)
二、社会工作行政的范围.....	(10)
三、社会工作行政的特征.....	(13)
四、社会工作行政的原则.....	(15)
五、社会工作行政的功能.....	(17)
六、社会工作行政的地位.....	(18)
第二节 社会工作行政的历史源流.....	(19)
一、社会工作行政的相关概念.....	(19)
二、社会工作行政的产生.....	(22)
三、社会工作行政的观念演进.....	(23)
第三节 社会工作行政的学科体系.....	(27)
一、社会工作行政与相关学科的关系.....	(27)
二、对中国大陆社会工作行政主要著述的评介.....	(29)
三、本书构建的社会工作行政学体系.....	(30)
第四节 研究社会工作行政的目的、意义和方法.....	(30)

一、研究社会工作行政的目的·····	(31)
二、研究社会工作行政的意义·····	(32)
三、研究社会工作行政的态度·····	(34)
四、研究社会工作行政的方法·····	(35)
思考题·····	(37)
第二章 西方国家和中国社会工作行政简介 ·····	(39)
第一节 各地社会福利的比较 ·····	(39)
一、济贫法与社会安全·····	(39)
二、中国台湾地区的社会工作行政·····	(43)
三、中国台湾地区与其他国家福利项目的比较·····	(45)
第二节 社会工作行政形式 ·····	(49)
一、政府福利计划·····	(50)
二、民间活动·····	(50)
三、国际的努力·····	(52)
四、专业技术·····	(54)
五、社会福利政策·····	(55)
第三节 中国与各地社会工作行政的比较 ·····	(57)
一、中国社会工作行政的主要机构·····	(57)
二、中国社会工作行政机构的体制·····	(65)
三、中国社会福利的支出分析·····	(65)
思考题·····	(69)

第二篇 主体建设

第三章 社会工作行政主体概述 ·····	(73)
第一节 社会工作行政的主体观念 ·····	(73)
一、政策本位观念·····	(73)
二、制度本位观念·····	(75)

三、技术本位观念	(76)
四、管理本位观念	(78)
第二节 社会工作行政的对象	(80)
一、社会工作行政对象的歧见	(80)
二、社会工作行政对象的历史考察	(83)
三、中国社会工作行政对象的范围	(84)
第三节 社会工作行政的主体	(87)
一、社会工作行政主体的定义	(88)
二、社会工作行政主体的种类	(89)
三、社会工作行政主体的发展	(92)
思考题	(97)
第四章 社会工作行政组织	(98)
第一节 社会工作行政组织概观	(98)
一、社会工作行政组织的概念	(99)
二、社会工作行政组织理论的历史演变	(103)
三、社会工作行政组织的结构要素	(106)
第二节 社会工作行政组织的组织环境	(108)
一、组织环境概述	(108)
二、组织文化与组织建设	(112)
三、公共关系与组织形象	(114)
第三节 社会工作行政组织的变革与开发	(118)
一、社会工作行政组织的种类	(118)
二、社会工作行政组织的变革	(123)
三、社会工作行政组织的开发	(125)
四、社会工作行政组织的运作与发展	(126)
思考题	(131)
第五章 社会工作行政领导	(132)

第一节 社会工作行政领导概述·····	(132)
一、领导的本质与内涵·····	(132)
二、领导的过程与要素·····	(136)
三、领导的功能与特征·····	(138)
第二节 社会工作行政领导者·····	(142)
一、社会工作行政领导者的地位·····	(142)
二、社会工作行政领导者的责任·····	(144)
三、社会工作行政领导者的素质·····	(147)
四、社会工作行政领导者的培养·····	(150)
第三节 社会工作行政领导的结构与运行·····	(152)
一、社会工作行政领导的群体结构·····	(152)
二、社会工作行政领导的领导方式·····	(156)
三、社会工作行政领导的领导艺术·····	(160)
思考题·····	(164)
第六章 社会工作行政人员·····	(165)
第一节 社会工作行政人员概述·····	(165)
一、社会工作行政人员的本质·····	(166)
二、社会工作行政人员的类别·····	(166)
三、社会工作行政人员的特征·····	(168)
第二节 社会工作行政人员的专业化·····	(173)
一、社会工作行政人员的专业理论·····	(173)
二、社会工作行政人员的专业权威·····	(174)
三、社会工作行政人员的社会认可·····	(176)
四、社会工作行政人员的共同规范·····	(179)
五、社会工作行政人员的专业文化·····	(181)
第三节 社会工作行政人员的培育·····	(182)
一、社会工作行政人员的专业条件·····	(182)

二、社会工作行政人员的专业教育	(185)
三、社会工作行政人员的专业组织培育	(187)
思考题	(203)

第三篇 行政运行

第七章 社会工作行政运行	(207)
第一节 社会工作行政运行的过程	(207)
一、社会工作行政运行的本质	(207)
二、社会工作行政运行的目标	(208)
三、社会工作行政运行的过程	(209)
第二节 社会工作行政运行的管理	(217)
一、社会工作行政运行管理的内涵	(217)
二、社会工作行政运行管理的环节	(220)
三、社会工作行政运行管理的条件	(231)
第三节 社会工作行政运行的领域	(234)
一、机关管理	(234)
二、人事行政	(235)
三、财务行政	(238)
四、设施管理	(240)
思考题	(248)
第八章 社会工作行政决策	(249)
第一节 社会工作行政决策概述	(249)
一、社会工作行政决策的含义	(249)
二、社会工作行政决策的地位和作用	(258)
三、社会工作行政决策的功能	(259)
四、社会工作行政决策的原则	(260)
第二节 社会工作行政决策的组织体系及类型	(264)

一、社会工作行政决策体系	(265)
二、社会工作行政决策类型	(266)
三、社会工作行政决策程序	(269)
第三节 社会工作行政决策的科学化	(276)
一、社会工作行政决策方法	(276)
二、社会工作行政决策的民主化	(284)
三、社会工作行政决策的科学化	(286)
思考题	(289)
第九章 社会工作行政计划	(290)
第一节 社会工作行政计划概述	(290)
一、社会工作行政计划的内涵	(291)
二、社会工作行政计划的特征	(293)
三、社会工作行政计划的类型	(294)
四、社会工作行政计划的功能	(297)
第二节 社会工作行政计划的制定	(299)
一、社会工作行政计划的制定原则	(299)
二、社会工作行政计划的制定程序	(301)
三、社会工作行政计划的制定方法	(302)
第三节 社会工作行政计划体制	(313)
一、社会工作行政计划体制的内涵	(313)
二、社会工作行政计划体制的类型	(314)
三、社会工作行政计划体制改革	(315)
思考题	(318)
第十章 社会工作行政的实施	(319)
第一节 社会工作行政实施概述	(319)
一、社会工作行政实施的特点	(319)
二、社会工作行政实施的功能	(321)

三、社会工作行政实施的影响因素	(322)
四、社会工作行政实施的程序	(324)
第二节 社会工作行政指挥	(325)
一、社会工作行政指挥的功能	(326)
二、社会工作行政指挥的条件	(326)
三、社会工作行政指挥的方式	(328)
第三节 社会工作行政沟通	(329)
一、社会工作行政沟通的功能	(329)
二、社会工作行政沟通的类型	(331)
三、社会工作行政沟通的优化	(333)
第四节 社会工作行政协调	(335)
一、社会工作行政协调的内涵	(336)
二、社会工作行政协调的功能	(337)
三、社会工作行政协调的原则	(338)
四、社会工作行政协调的方法	(339)
第五节 社会工作行政控制	(341)
一、社会工作行政控制的内涵	(341)
二、社会工作行政控制的类型	(342)
三、社会工作行政控制的方法	(343)
思考题	(348)

第四篇 法制规范

第十一章 社会工作行政的法制	(351)
第一节 社会工作行政法制的内涵	(351)
一、社会工作行政法制的概念	(351)
二、社会工作行政法制的原则	(352)
三、社会工作行政法制的功能	(354)

第二节 社会工作行政立法·····	(356)
一、社会工作行政法制的观念·····	(356)
二、社会工作行政法制的性格·····	(359)
三、社会工作行政法制的类型·····	(361)
第三节 社会工作行政法制化的过程·····	(365)
一、社会工作行政立法·····	(365)
二、社会工作行政执法·····	(372)
三、社会工作行政守法·····	(374)
四、社会工作行政司法·····	(375)
五、社会工作行政监督·····	(377)
思考题·····	(381)
第十二章 社会工作行政体制·····	(382)
第一节 社会工作行政体制的构成·····	(382)
一、社会工作行政体制的概念·····	(383)
二、社会工作行政体制的构成·····	(384)
三、社会工作行政体制的特点·····	(390)
第二节 社会工作行政体制的改革·····	(393)
一、社会工作行政体制改革的内涵·····	(394)
二、社会工作行政体制的影响因素·····	(394)
三、社会工作行政体制的改革动因·····	(396)
四、社会工作行政体制改革的一般内容·····	(397)
第三节 中国社会工作行政体制的改革·····	(400)
一、国外社会工作行政体制的基本类型·····	(400)
二、中国社会工作行政体制的基本现状·····	(402)
三、中国社会工作行政体制的改革思路·····	(403)
思考题·····	(405)